

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2021두63020 호봉정정거부처분취소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인(유한) 로고스
담당변호사 김송이 외 1인
피고, 상고인 고양시장
소송대리인 법무법인(유한) 동헌
담당변호사 김종표
원 심 판 결 서울고등법원 2021. 12. 3. 선고 2021누41008 판결
판 결 선 고 2022. 5. 13.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음에 제출된 상고이유보충서들은 이를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 공개경쟁임용시험을 통해 임용된 일반직공무원(기술직군)의 민간근무경력이 호봉

에 산입될 수 있는 '동일한 분야'의 경력에 해당하는지 여부에 관한 법리

가. 지방공무원법 제45조 제1항은 지방자치단체의 공무원(이하 '공무원'이라 한다)의 보수에 관한 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 그 위임에 따라 구 「지방공무원 보수규정」(2021. 1. 5. 대통령령 제31375호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 보수규정'이라 한다)은 공무원의 초임호봉은 [별표 1]에 의하여 확정하도록 하고(제8조 제2항), 호봉확정 시행권자는 제8조 제2항 등에 따라 호봉확정에 반영할 경력이 있는 경우에는 해당 경력과 관련되는 행정기관, 공공기관, 법인, 단체 또는 민간기업체 등에 해당 공무원의 전력(前歷)을 조회할 수 있으며, 호봉을 확정하기 전에 자체 심의회를 구성하여 동일분야 경력 해당 여부 등 경력인정에 필요한 사항을 심의하여야 하고(제9조의2 제1항), 이에 따른 전력조회, 경력인정과 심의회 구성·운영에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하도록 하고 있다(제9조의2 제2항). 이 사건 보수규정 [별표 1] '공무원의 초임호봉표'는 일반직 공무원으로 임용된 경우 [별표 2]의 경력이 있으면 계급별로 산정된 경력기간을 기준으로 하여 그중 가장 낮은 계급의 경력연수에 1을 더하여 호봉을 확정하고, 당해 계급에서 임용되는 계급까지 순차적으로 승진하는 것으로 보아 제10조(승진 시의 호봉확정)의 규정을 준용하여 임용되는 계급의 호봉을 확정하고, 임용되는 계급의 경력기간을 더하여 초임호봉을 확정하도록 한다. [별표 2] '일반직공무원 등의 경력환산율표'는 '법인, 단체 또는 민간기업체 등에서 임용예정 직렬 및 직류와 동일한 분야의 업무에 상근으로 종사한 경력'을 유사경력 중 전문·특수경력으로서 100% 이내에서 환산하도록 정하면서, 비고란에서 일반직공무원의 경력환산율표의 구체적인 내용은 행정안전부장관이 정하도록 하고 있다.

지방공무원법 제27조 제1항은 공무원 신규임용의 원칙적인 방식을 공개경쟁임용시험

으로 정하고, 같은 조 제2항은 '공개경쟁임용시험으로 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정 직무에 관한 자격증 소지자를 임용하는 경우'(제2호), '임용예정 직급·직위에 상응하는 근무기간이나 연구 경력이 대통령령으로 정하는 기간 이상인 사람을 임용하는 경우'(제3호) 등과 같은 일정한 경우에는 경력 등 응시요건을 정하여 그 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 경쟁의 방법으로 임용하는 시험(이하 '경력경쟁임용시험'이라 한다)으로 공무원을 임용할 수 있도록 하고 있다.

이 사건 보수규정 제9조의2 제2항, [별표 2] 등의 위임에 따른 구 「지방공무원보수업무 등 처리지침」(2020. 9. 28. 행정안전부예규 제128호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 지침'이라 한다)은 [별표 1] '직종별 경력환산율표 해설'에서 민간 전문분야 근무 경력으로 인정할 수 있는 경력을 '임용예정 직렬 및 직류와 동일한 분야에 직접 종사하면서 정기적인 보수를 지급받고 상근한 경력'으로 정하고, 이 경우 '동일한 분야'는 자격증·면허증·박사학위(이하 '자격증 등'이라 한다) 취득 후 그와 동일한 전문분야에서 근무한 경력(이하 '제1 유형'이라 한다)이거나, 자격증 등이 없이 근무한 경력으로서 지방공무원법 제27조 제2항 제3호 등 각 직종별로 민간근무경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험 등에서 관련 직무분야로 인정받은 경력(이하 '제2 유형'이라 한다) 또는 그에 상응하는 경력인 경우 '동일한 분야'로 인정하되, 기관별 호봉경력 평가 심의회를 거쳐 결정하도록 하고 있다.

나. 이 사건 지침은 자격증 등 취득 후 동일한 전문분야에서 근무한 경력(제1 유형)에 관해서는 그러한 경력이 공무원임용시험에서 요건이 되었는지 여부와 상관없이 호봉획정에 고려할 수 있도록 정한 반면, 자격증 등이 없이 근무한 경력(제2 유형)에 관해서는 민간근무경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험 등에서 관련 직무분야로 인정

받은 경력에 한하여 호봉획정에 고려하도록 정하고 있다. 제2 유형에 관하여 민간근무 경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험 등에서 관련 직무분야로 인정받은 경력에 한하여 호봉획정에 고려하도록 정한 취지는, 자격증 등 취득에 해당하지 않는 경우 임용된 직류와 유사한 분야의 민간근무경력 전부가 당연히 호봉획정에 고려되는 것은 아니라는 전제에서 지방공무원법 제27조 제2항 각호 중 민간근무경력 또는 연구경력이 임용요건으로 된 경우에 한하여 호봉획정에 고려할 수 있도록 정함으로써, 전문적인 지식과 경력을 가진 민간 인력의 공무원 임용을 촉진하기 위한 것으로 볼 수 있다. 제2 유형에 관하여 '그에 상응하는 경력'을 정하고 있음을 들어 해당 공무원의 임용과정에서 임용요건 등으로 심사되지 않은 경력까지 호봉획정에 반영토록 하는 것은 자격증 등 취득 유무에 따라 호봉 산입 여부를 달리 정한 이 사건 지침의 취지에 부합하지 않는다.

따라서 이 사건 지침 중 '그에 상응하는 경력'이란 지방공무원법 제27조 제2항이 정한 경력경쟁임용시험에서 각 직종별로 민간근무경력 자체가 임용요건은 아니었다고 하더라도 임용과정에서 민간근무경력에 대한 실질적인 심사가 이루어진 결과 민간근무경력의 인정 여부가 임용 여부에 영향을 미치는 등 제2 유형에 준하는 것으로 평가할 수 있는 경우를 뜻한다고 보아야 한다. 그리고 그 해당 여부는 문제 된 민간근무경력의 내용과 임용된 직류의 관련성 정도, 해당 공무원에 대한 임용요건과 임용과정에서 민간근무경력이 차지한 비중 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 개별적·구체적으로 판단해야 한다(대법원 2016. 1. 28. 선고 2015두53121 판결 참조).

2. 원심판단

원심은 다음과 같이 판단하였다. 공개경쟁임용시험을 통해 일반직공무원(기술직)으로

임용된 자(이하 '기술직 공개채용자'라 한다)라고 하더라도 해당 기관에 각 직종별로 민간근무경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험이 존재하고 해당 시험의 임용예정 직위별 경력요건에 해당하는 경력이 인정되는 경우 그러한 경력은 이 사건 지침 [별표 1] '직종별 경력환산율표 해설'의 '그에 상응하는 경력'에 해당한다. 원고가 ○○○○○ 주식회사에서 근무하였던 경력(이하 '종전 경력'이라 한다)이 이에 해당함에도 이와 달리 보아 원고의 호봉정정신청을 거부한 이 사건 처분은 위법하다.

3. 대법원 판단

그러나 원심판단은 다음과 같은 이유로 받아들일 수 없다.

가. 위에서 보았듯이 이 사건 지침 중 '그에 상응하는 경력'에 해당하기 위해서는 문제 된 민간근무경력의 내용이 임용된 직류와 관련성이 높다는 것만으로는 충분하지 않고, 임용과정에서 민간근무경력에 대하여 실질적인 심사가 이루어져 임용 여부에 영향을 끼쳤다는 사정이 인정되어야 한다. 이는 공개경쟁임용시험을 통한 임용의 경우에도 마찬가지이다.

기록에 따르면, 원고는 2019년경 공개경쟁임용시험을 통해 고양시 9급 '공업직렬 일반기계직류' 공무원으로 임용되었는데 그 과정에서 원고의 종전 경력에 대한 실질적인 심사가 이루어졌거나 그러한 경력이 임용 여부에 영향을 미쳤다고 볼 만한 사정을 발견할 수 없다. 따라서 원고의 호봉정정신청을 거부한 이 사건 처분이 위법하다고 보기 어렵다.

원고와 같은 경위로 임용되었는데도 원고와 달리 근무경력이 호봉획정에 고려된 일부 사례가 있다고 하더라도, 이러한 사정이 이 사건 결론에 영향을 미치는 것은 아니다.

나. 원심은 기술직 공개채용자에 대하여 해당 기관에 각 직종별로 민간근무경력을

요건으로 하는 경력경쟁임용시험이 존재하고 그 시험의 임용예정 직위별 경력요건에 원고의 종전 경력에 해당하는 경력이 인정되는 경우이므로 이와 달리 해석할 여지가 있다고 판단하고 있는 듯하나, 이 경우에도 해당 경력이 임용과정에서 실질적인 심사 대상이 되지 않았다면 이를 이 사건 지침 중 '그에 상응하는 경력'으로 인정하기는 어렵다. 구체적인 이유는 다음과 같다.

(1) 행정안전부가 2012. 5.경 작성하여 각 지방자치단체에 시달한 '지방공무원보수업무 등 처리지침 주요 개정내용[보완]' 공문에 원심과 같이 이 사건 지침 중 '그에 상응하는 경력'을 인정하는 듯한 내용이 있으나, 이는 공문의 형식과 내용에 비추어 행정청 내부의 사무처리준칙에 지나지 않아 대외적 구속력이 없다. 공문이 시달된 이후 선고된 위 대법원 2015두53121 판결에서 이 사건 지침 중 '그에 상응하는 경력'의 의미에 관하여 위에서 본 것과 같이 법리가 선언되었다.

(2) 기술직 공개채용자가 다른 직류로 임용된 사람에 비하여 민간근무경력과 관련된 업무를 수행할 가능성이 일반적으로 더 높다고 보기 어렵다. 일부 지방자치단체에서 기술직 공개채용자의 민간근무경력을 호봉획정에 반영한 사례가 있다는 것을 들어 기술직 공개채용자에 대하여 실질적인 심사 여부와 상관없이 민간근무경력을 '그에 상응하는 경력'으로 인정하는 행정관행이 확립되었다고 보기도 어렵다.

(3) 관련법령이 민간근무경력을 호봉획정에 반영하도록 한 것은 단순히 공무원에게 능력·경험·전문성에 합당한 대우를 하려는 것뿐만 아니라 전문성이 필요한 공직에 적합한 민간분야 인재에게 경제적 유인을 제공하여 그 임용을 촉진하려는 취지이다. 임용과정에서 민간근무경력에 대하여 실질적인 심사가 이루어지지 않았다면 이러한 근무경력은 위와 같은 임용 촉진의 취지와 관련성이 없다.

다. 그런데도 원심은 종전 경력이 호봉획정에 고려되어야 한다고 보아 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다. 원심판결에는 이 사건 지침의 해석·적용에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않아 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 정당하다.

4. 결론

피고의 상고는 이유 있어 원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리·판단하도록 원심 법원에 환송하기로 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노정희

주 심 대법관 김재형

 대법관 안철상

 대법관 이흥구